

# SAMMA LAGSTIFTNING – VARIERANDE PRAXIS?

## SOCIALARBETARES SYN PÅ FUNKTIONSHINDRADES DELAKTIGHET I ÖSTERBOTTEN

**Elisabeth Hästbacka:** *PM, doktorand, Socialvetenskapliga institutionen, Åbo Akademi*

*elisabeth.hastbacka@abo.fi*

*Janus* vol. 22 (2) 2014, 138–155

**Janus**

### Abstrakt

Delaktighet är en av grundprinciperna för handikappolitiken i Finland, och ansvaret för handikappservicen som funktionshindrade behöver för att vara delaktiga ligger på kommunerna. Syftet med studien är att belysa hur socialarbetare i tio österbottniska kommuner anser att principen om delaktighet förverkligas för funktionshindrade. Frågeställningarna är: hur konstrueras funktionshindrade som grupp och vilken innebörd ges delaktighet? Vilka faktorer anses försvåra funktionshindrades delaktighet och hur borde den befärdas? Och slutligen, finns det variationer i tillämpningen av handikappservicelagstiftningen på lokal nivå och vad kan orsakerna till detta vara? Socialarbetarnas bild av funktionshindrades delaktighet var ganska tudelad, även om de enhälligt framhöll vikten av delaktighet och allas jämlikhet som både grundvärde och mål. Otillgänglighet och negativa attityder ansågs vara de största hindren och att därtill önskades i vissa förbättringar av handikappservicesystemet. Studien visade att de kommunvisa skillnaderna var små, att socialarbetarna arbetade i nära kontakt med klienterna och att deras arbete styrdes både av lagstiftningen och av till buds stående resurser.

### INLEDNING

För människor med funktionshinder finns det många saker som kan minska delaktigheten i samhället, till exempel olika fysiska eller attitydmässiga hinder. För att undanröja sådana hinder tryggas rätten till olika stöd- och serviceformer för funktionshindrade i lagstiftningen. Det praktiska ansvaret för handikappservicen ligger framför allt på kommunerna och på de socialarbetare som implementerar lagstiftningen och handlägger de enskilda besluten inom handikappservicen. Detta innebär att socialarbetare spelar en mycket viktig roll för förverkligandet av funktionshindrade människors delaktighet. Samtidigt visar tidigare forskning att socialarbetare i Finland idag befinner sig i

en allt mer pressad situation till följd av nedskärningskrav och resursbrist (t.ex. Saarinen m.fl. 2012) och kommunerna har varierande förutsättningar för en enhetlig och jämlik tillämpning av lagstiftningen inom detta område (Räty 2010; Statsrådets redogörelse om handikappolitiken 2006).

Syftet med denna artikel är att med hjälp av intervjudata belysa hur socialarbetare i tio österbottniska kommuner upplever att principen om samhällelig delaktighet förverkligas för funktionshindrade i dagens Finland. Termen socialarbetare används här i bred bemärkelse för att beteckna den personal inom socialsektorn som handlägger ärenden i samband med handikappservice. Fokuseringen på Österbotten kan ses som

intressant, eftersom österbottningar överlag uppvisar hög delaktighet (t.ex. Kaikkonen m.fl. 2013) och vi därför kan vänta oss att detta även avspeglar sig i socialarbetarnas uppfattningar. Det övergripande syftet omfattar tre frågeställningar. För det första undersöks hur funktionshindrade konstrueras som grupp och vilken innebörd som ges begreppet delaktighet. För det andra undersöks vilka problem eller hinder socialarbetarna anser att försvårar funktionshindrades samhälleliga delaktighet och vad de anser att man borde göra för att befrämja denna. För det tredje undersöks huruvida det förekommer variationer i själva tillämpningen av handikappservicelagstiftningen mellan olika kommuner.

Forskningen om socialt arbete på gräsrotsnivån har hittills till stor del fokuserat på klientrelationer samt klienternas delaktighet inom olika delområden av socialt arbete (t.ex. Laitinen & Niskala 2013; Laitinen & Pohjola 2010; Cedersund & Olaison 2010; Jokinen & Juhila 2008; Raunio 2004). Dessa studier har fokuserat på bland annat vuxensocialarbete och barnskydd, men den del av socialt arbete som uttryckligen berör handikappservice har förblivit mer outforskad, speciellt sett från ett finländskt perspektiv. Avsikten med denna artikel är därför att bidra med empirisk kunskap som fyller detta tomrum och ökar vår förståelse av de faktorer som på gräsrotsnivån påverkar förverkligandet av funktionshindrades delaktighet i praktiken.

Artikeln är uppbyggd så att först ges en teoretisk inramning av delaktighetsbegreppet med hjälp av den så kallade kapabilitetsteorin; därefter diskuteras

socialarbetarnas profession utifrån ett så kallat gräsrotsbyråkratiperspektiv. I därpå följande avsnitt presenteras artikelns metod och material samt själva intervjuundersökningens genomförande. I det nästsista avsnittet presenteras resultaten och i det sista avsnittet summeras resultaten upp tillsammans med en avslutande diskussion.

#### FUNKTIONSHINDRADES DELAKTIGHET UR ETT KAPABILITETSPERSPEKTIV

Funktionshindrades delaktighet har tidigare studerats främst med fokus på olika grupper av funktionshindrade eller på specifika livsområden. I Finland har till exempel Raisio, Valkama och Peltola (2014) belyst funktionshindrades delaktighet inom beslutsfattandet utgående från ett deliberativt demokratiskt perspektiv i form av en medborgarjury. I Norge har bland andra Solstad Vedeler och Mossige (2010) studerat funktionshindrades deltagande på arbetsmarknaden samt de faktorer som stöder eller hindrar detta. I Sverige har till exempel Törnbom, Törnbom och Stibrant Sunnerhagen (2013) i sin tur lyft fram vilka faktorer funktionshindrade själva upplever som viktiga för sin delaktighet i samhället. Internationellt finns det likaså forskning om funktionshindrades upplevelse om sig själva som aktiva medborgare (Yeung m.fl. 2008) och deras möjligheter till delaktighet i form av exempelvis systematiska litteraturoversikter (t.ex. Verdonschot m.fl. 2009a; 2009b). Rimmer, Riley, Wang, Rauworth och Jurkowski (2004) har i sin tur studerat delaktighet i fråga om fysiska aktiviteter, medan Kissow (2013) tagit upp hur möjlighe-

terna till fysisk aktivitet kan stöda delaktighet även inom andra livsområden.

Begreppet delaktighet kan förstås på många olika sätt. Morris (2005) ser delaktighet som en förutsättning för fullvärdigt medborgarskap men menar samtidigt att alla inte nödvändigtvis har samma möjligheter att vara delaktiga i samhället på grund av olika fysiska, attitydmässiga och kommunikationsmässiga hinder. I den här artikeln avser delaktighet inte något särskilt livsområde, såsom enbart arbetsliv eller familjeliv, utan det avser livet i stort. Inte heller syftar begreppet funktionshindrade på någon speciell grupp av människor, utan det används i bred mening för att ändå närmast avse de personer som omfattas av handikapplagstiftningen<sup>1</sup>. Rätten till delaktighet utgör en av de tre grundprinciperna för den finländska handikappolitiken jämte rätten till likabehandling och rätten till nödvändiga tjänster och stödåtgärder (bl.a. Statsrådets redogörelse om handikappolitiken 2006). Enligt FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (2006)<sup>2</sup>, Finlands grundlag och Likabehandlingslagen<sup>3</sup> ska ingen heller få diskrimineras på grund av funktionshinder. Delaktighet är också en central aspekt av världshälsoorganisationens (WHO) klassifikation av funktionstillstånd, funktionshinder och hälsa (WHO 2001), som uppgjorts för att stöda kartläggandet av funktionshindrades behov av service och stöd (Welch Saleeby 2007).

Reell delaktighet förutsätter dock mer än formella rättigheter, vilket gör att tillgänglighet och olika former av stöd och service blir nödvändiga för att funktionshindrade ska kunna vara

delaktiga (bl.a. Morris 2005). Detta är något som betonas i den så kallade kapabilitetsteorin (bl.a. Nussbaum 2011; Sen 1999), ett teoriperspektiv som även tillämpats inom handikappforskningen (t.ex. Bellanca m.fl. 2011; Mitra 2006; Trani m.fl. 2011; Welch Saleeby 2007). Enligt Sen (1999) räcker det inte med att bara se på de så kallade primära nyttigheter (t.ex. inkomster) som människor har till förfogande utan det krävs även att de har friheten och möjligheten eller förmågan att välja det levnads sätt som de själva värdesätter och har skäl att värdesätta. Detta innefattar de förmågor (capabilities) som människor har att förverkliga sina egna målsättningar i livet och att använda sig av de primära nyttigheterna till att främja sina egna mål (Mitra 2006; Sen 1999). Kapabilitetsperspektivet eftersträvar därmed en jämlikhet i möjligheter, och den centrala frågan är vad varje enskild människa har möjlighet att göra och/eller att vara (Nussbaum 2011; Sen 1999; Trani m.fl. 2011). Enligt Nussbaum (2011) borde samhället därför framför allt garantera individen friheter och valmöjligheter som denne sedan själv kan förfoga över.

I stället för att bara fokusera på mänskliga handlingar (functionings) går kapabilitetsperspektivet längre och riktar uppmärksamheten mot vilka önskningsar, målsättningar, förmågor och friheter en människa har samt vilka alternativ (capability set) han/hon kan välja mellan i fråga om sitt eget liv (Mitra 2006; Nussbaum 2011; Sen 1999; Welch Saleeby 2007). Sen (1999) exemplifierar detta genom att jämföra en människa som fastar med en som svälter. Bådas handling är att de inte äter, men skillnaden är att den första väljer att inte

äta medan den andra inte äter för att han/hon inte har något val. Möjligheterna eller förmågorna leder alltså till konkreta handlingar, men Nussbaum (2011) menar att möjligheterna inte har något egenvärde i sig om inte någon av dem någonsin används. Individens aktörsposition, och friheten att själv göra både små och stora val i livet, är alltså centrala inom kapabilitetsperspektivet (Nussbaum 2011; Trani m.fl. 2011). Nussbaum (2011) och Morris (2005) påpekar dock att det kan finnas personer som behöver hjälp med att utöva sin självbestämmanderätt och utnyttja sina valmöjligheter. Det här betyder ändå inte att de är oförmögna till självbestämmande eller att detta skulle vara mindre viktigt för dem. Enligt Morris (2005) ses funktionshindrade ofta enbart som hjälpbehövande, vilket tär på deras självbestämmanderätt. I stället bör funktionshindrade tas med i det samhälleliga beslutsfattandet, speciellt i fråga om ärenden som berör dem själva och i utformandet av olika stöd- och serviceformer (Morris 2005; Trani m.fl. 2011).

När det gäller synen på funktionshinder ligger styrkan med kapabilitetsperspektivet i att det beaktar mångfalden i hur ett funktionshinder tar sig uttryck och de bakomliggande orsakerna (Mitra 2006; Nussbaum 2011; Welch Saleeby 2007). Trani, Bakhshi, Bellanca, Biggeri och Marchetta (2011) menar att funktionshinder kan uppfattas utgående från, och vara en konsekvens av, flera olika faktorer, både immateriella och materiella. De här faktorerna omfattar bland annat personliga egenskaper (t.ex. en funktionsnedsättning), (o)tillgängliga nyttigheter (t.ex. inkomster och/eller kommunikation)

eller förhållanden i omgivningen (t.ex. sociala, ekonomiska, politiska och/eller kulturella) (Mitra 2006). Även ett invecklat och icke-flexibelt stödsystem kan bli en hindrande faktor (Morris 2005). Alla dessa faktorer utgör följaktligen också hinder för funktionshindrades delaktighet och möjligheter i livet (Bellanca m.fl. 2011; Mitra 2006; Trani m.fl. 2011).

Kapabilitetsperspektivet hjälper också att förstå vilka ekonomiska orsaker och konsekvenser ett funktionshinder kan ha på en människas välbefinnande samt vilka begränsningar det kan medföra. För det första kan funktionshinder begränsa individens förmågor och möjligheter på arbetsmarknaden (bl.a. Mitra 2006). I Finland stöds funktionshindrades sysselsättningsmöjligheter till exempel genom lönesubventioner men trots detta befinner sig funktionshindrade fortfarande i ett underläge, vilket kommer till uttryck bland annat i en lägre sysselsättningsgrad och en lägre löne- och utbildningsnivå (bl.a. Morris 2005; Platt 2011; Statsrådets redogörelse om handikappolitiken 2006; WHO 2011). Det här beror ändå inte på en bristande vilja hos funktionshindrade att bidra och vara delaktiga (Morris 2005; Yeung m.fl. 2008), utan bland annat på diskriminering, både direkt och indirekt, samt på arbetslivets bristande flexibilitet (bl.a. Platt 2011; Vick & Lightman 2010). Enligt Morris (2005) förväntas funktionshindrade ofta inte överhuvudtaget kunna vara delaktiga i arbetslivet och hon menar att det också finns risk att de inte anses klara av att vara delaktiga på andra sätt heller, till exempel som föräldrar. Det här antagandet kan försvåra legitimeringen av olika möjliggörande stöd- och service-

former. För det andra kan funktionshindret också begränsa personernas möjligheter att använda sina förvärvade inkomster till att främja sina egna målsättningar (Bellanca m.fl. 2011; Sen 1999).

#### GRÄSROTSBYRÅKRATIN OCH HANDIKAPPSERVICEN

Funktionshindrades rättigheter till olika former av stöd och service är en del av medborgarnas så kallade sociala rättigheter. Det sociala medborgarskap som Marshall (1963) förespråkade har dock kritiserats bland annat för att inte tillräckligt beakta skillnaden mellan hur sociala rättigheter definieras i lag och hur de tar sig uttryck i verkligheten (Johansson 2008). Det förekommer till exempel kommunvisa skillnader i hur handikappolitiken förverkligas i praktiken. Lokala tjänstemän fattar beslut om handikappservice utgående från bedömningar av klienternas individuella behov och sin tolkning av lagstiftningen samt inom ramen för de resurser som finns till förfogande (Räty 2010; Statsrådets redogörelse om handikappolitiken 2006). Enligt Lipsky (2010) är det offentligt anställda tjänstemän på gräsrotsnivån i nära kontakt med vanliga människor, så kallade *gräsrotsbyråkrater*, som påverkar hur lagstiftning och politiska beslut förverkligas i praktiken. Socialarbetare kan därmed ses som en form av gräsrotsbyråkrater, eftersom de, förutom sina olika service-, rådgivnings- och psykosociala stöduppgifter (Raunio 2004), även utför offentliga maktutövningssuppgifter som har stor inverkan på enskilda människors vardag och möjligheter i livet. I denna offentliga maktutövning finns även ett

visst spelrum för behovsprövning, eftersom inget regelverk är helt uttömmande eller tillräckligt heltäckande för att täcka in variationen i klientärenden. Sälunda kan socialarbetarna ses som ett slags portvakter vilka i slutändan drar gränserna för vad som anses rättvist och rimligt i fråga om det som klienterna ansöker om.

Trots att gräsrotsbyråkraterna ofta anses drivas av en vilja att hjälpa andra människor, kan de ändå ofta hamna i klämda situationer med ett ständigt ökande antal klienter, krympande resurser och allt högre krav på själva servicen och systemet (Lipsky 2010; Raunio 2004; Saarinen m.fl. 2012). Enligt Lipsky (2010) leder det här i praktiken till att gräsrotsbyråkraterna ofta blir tvungna att kategorisera sina klienter och rationalisera utbud och efterfrågan i sitt arbete ekonomiskt sett men även till exempel i fråga om tid. Därtill kan kunskap om klienternas ärenden och gräsrotsbyråkraternas egen kompetens också vara bristvaror. Lipsky (2010) påstår att gräsrotsbyråkrater kan rationalisera och utöva kontroll över klienterna med så kallade psykologiska medel, till exempel genom att ifrågasätta deras ärlighet, genom att tvinga dem att vänta eller genom att ålägga dem sanktioner ifall de inte uppfyller sina eventuella skyldigheter. Klienterna kan också rangordnas enligt hur viktigt deras ärende är och gräsrotsbyråkraterna kan till och med favorisera vissa klienter framför andra. Raunio (2004) menar dock att olika former av kontrollutövning inom socialt arbete de facto inte är så vanligt som man kunde anta utan framkommer tydligare bara gentemot mer långvariga klienter inom en del former av socialt arbete.

Lipsky (2010) påminner dock om att rationalisering är nödvändigt, eftersom gräsrotsbyråkraterna använder, och avlönas med, offentliga medel. Detta gör att de ständigt utsätts för olika effektivitets- och sparkrav som tvingar dem att balansera mellan att dels hålla en hög kvalitet på servicen och ge rum för empati och flexibilitet, dels ge service till många klienter genom att rutinmässigt och effektivt behandla deras ärenden (Lipsky 2010; Saarinen m.fl. 2012). Därtill måste de kunna balansera resurser, vara lyhörda för klienternas livssituation och behov, bedöma klienternas trovärdighet samt vid behov kunna upptäcka sådana fall där undantag eller snabba och spontana beslut krävs. Socialarbetarnas arbete präglas därtill också oftast av tidsbrist i fråga om att sätta sig in i klienternas ärenden. Gräsrotsbyråkraternas arbete styrs uppifrån av lagstiftning och riktlinjer samt av kollegernas förfaringssätt. Riktlinjerna är dock inte statiska utan förändras ständigt. De förväntningar som ställs på gräsrotsbyråkrater tenderar ofta att vara överambitiösa eller vaga och det kan vara svårt att mäta om målen uppnåtts. Samhällets förväntningar och målsättningar kan också stå i strid med gräsrotsbyråkraternas egna, kollegernas eller organisationsledningens förväntningar och målsättningar. De motstridiga förväntningarna, samt balansgången i fråga om resurser, gör att socialarbetarna ofta upplever sig stressade. (Laitinen & Pohjola 2010; Lipsky 2010; Raunio 2004; Saarinen m.fl. 2012)

#### STUDIENS MÅLGRUPP, METOD OCH TILLVÄGAGÅNGSSÄTT

I den här artikeln studeras vilka uppfattningar socialarbetare i tio österbottens kommuner har om funktionshindrades delaktighet i samhället och om de faktorer som påverkar denna. Som nämndes i inledningen har jag här valt att använda benämningen socialarbetare för att beteckna sådana kommunalt anställda befattningshavare som arbetar med handikappfrågor, det vill säga de som i praktiken fattar beslut om klientärenden. Alla utom en av de intervjuade bar titeln socialarbetare och den som utgjorde undantaget hade också en väldigt liknande position i organisationen. Fyra av de intervjuade var dock inte officiellt behöriga, eftersom de inte hade exakt den utbildning som krävs för lagstadgad behörighet.

De intervjuade socialarbetarna valdes från tio kommuner i Österbotten. Urvalet kan närmast ses som stratifierat. För att få så bred representativitet som möjligt valdes respondenter från både mindre och större landsbygdskommuner och från stadskommuner samt från såväl svenskspråkiga, finskspråkiga som tvåspråkiga kommuner. En socialarbetare per kommun intervjuades utom i ett fall där två av kommunens socialarbetare deltog i intervjun. Vissa socialarbetare hade arbetat mindre än ett år inom handikappservicen, andra hade långt över tjugo års arbetserfarenhet, medan återstoden befann sig någonstans mitt emellan. I fråga om könsfördelningen var variationen mellan kommunerna däremot liten med en överväldigande majoritet kvinnor. För majoriteten av socialarbetarna utgjorde arbetet inom handikappservicen den



huvudsakliga delen av arbetsuppgifterna, medan det för några utgjorde endast ett uppgiftsområde bland många.

Efter att urvalet av kommuner gjorts kontaktades de personer som ansvarade för handikappservicen i respektive kommuner per telefon. Alla de tillfrågade socialarbetarna visade sig vara villiga att ställa upp och ville helst bli intervjuade ansikte mot ansikte, vilket jag själv också föredrog på grund av den förtroendefulla atmosfär det skapar. Efter telefonsamtalet sändes tilläggsinformation via e-post och en bekräftelse av tidpunkten för intervjun. De egentliga intervjuerna föregicks av två pilotintervjuer på basis av vilka några smärre justeringar av intervjuguiden gjordes. Intervjuerna gjordes som temaintervjuer (Trost 2010) baserade på förhandsbestämda teman. Intervjuerna hade en hög grad av standardisering eftersom samma frågor ställdes till alla intervjupersonerna. Däremot var graden av strukturering låg i och med att de intervjuade fick ge helt öppna svar. Jag intervjuade varje socialarbetare personligen, spelade in intervjun och transkriberade därefter de inspelade intervjuerna. Alla tio intervjuer gjordes mellan mitten av november 2012 och början av januari 2013.

Datamaterialet analyserades med hjälp av kvalitativ innehållsanalys för att på så sätt kunna studera vad som sägs, i vilka ordalag, i vilket sammanhang, och om det i det sagda kan finnas eventuella latent budskap (Tuomi & Sarajarvi 2002). Efter inledande genomläsningar, för att få en känsla av helheten, började jag gruppera materialet i över- och underkategorier med hjälp av dataprogrammet NVivo version 10. I början av

kodnings- och kategoriseringsprocessen utgick jag från mina forskningsfrågor och från intervjufrågorna. Längre fram i processen övergick jag till att låta materialet vägleda så att kodningen och kategoriseringen skedde utgående från de mönster som framträdde ur intervjuerna. Analysenheterna varierade från enskilda meningar till hela textstycken. Efter kodningen och kategoriseringen sökte jag efter teman, samband och mönster och sammanflätade resultaten.

#### FUNKTIONSHINDRADES DELAKTIGHET UR SOCIALARBETARNAS PERSPEKTIV

##### *Delaktighet och funktionshindrade som grupp*

Den första forskningsfrågan gällde hur socialarbetare konstruerar funktionshindrade som grupp och vilken innebörd de ger begreppet delaktighet. Så gott som alla respondenter framhöll mångfalden bland klienterna i fråga om olika typer av funktionshinder och servicebehov men speciellt i fråga om ålder, även om äldre sades vara mer representerade bland klienterna. Den tydligaste distinktionen kom fram mellan personer med någon fysisk funktionsnedsättning och personer med en utvecklingsstörning. Servicen för dessa grupperns olika behov regleras nämligen delvis av olika lagar. Människor med psykiska sjukdomar omfattas inte alls i dagens läge av handikappservicen, vilket ett par respondenter uttryckte sin oro över. Socialarbetarna påpekade att det individuella servicebehovet ska avgöra om man är berättigad till någon viss serviceform, inte diagnosen i sig. Samtidigt menade de att bedömning-

arna och gränsdragningarna ibland kan vara svåra att göra och att lagstiftningen inte är helt tydlig i det här avseendet.

I övrigt kunde man urskilja flera återkommande karaktärsdrag i hur socialarbetarna talade om funktionshindrade som grupp. Å ena sidan såg flera av dem de funktionshindrade som aktiva i samhället genom att dessa engagerar sig i till exempel föreningsverksamhet, eller åtminstone som potentiellt aktiva, förutsatt att de ges service och stöd. Respondenternas tilltro till funktionshindrades potential motsäger den lägre nivå av förväntningar på funktionshindrade som Morris (2005) talar om. Å andra sidan märktes också tendenser på likheter med Morris' resonemang, eftersom nästan lika många socialarbetare upplevde att en del funktionshindrade drar sig för att engagera sig, dels för att de kanske inte vill, dels för att de har dåliga erfarenheter. Enligt Törnbohm, Törnbohm och Stibrant Sunnerhagen (2013) kan funktionshindrade också själva uppleva att omgivningen har lägre förväntningar på dem. En överbetoning av de begränsningar som funktionshindret medför kan i sin tur bli ett hinder för samhällelig delaktighet. Några socialarbetare tillade att många funktionshindrade är ensamma och inte har så många sociala kontakter i sitt liv. Därför upplevde respondenterna kontakten till klienterna, och speciellt hembesöken, som betydelsefulla. I några socialarbeters uttalanden lyftes också funktionshindrades behov av hjälp och stöd upp, speciellt när det gällde personer med utvecklingsstörning, men också till exempel i situationer där en människa blivit funktionshindrad väldigt plötsligt i samband med en svår sjukdom eller olycka.

Däremot verkade respondenterna ha svårt att beskriva vad begreppet delaktighet innebär på ett allmänt plan utan att genast halka in på att se det ur de funktionshindrades perspektiv. Det vanliga var ändå att delaktighet sågs som något väldigt grundläggande, som en del av de mänskliga rättigheterna. Socialarbetarna framhöll alla rättigheten till jämlikhet och att delaktighet innebär en rättighet och möjlighet att få komma till tals och blir hörd, det vill säga att kunna påverka sitt eget liv. Det här sammanfaller med den allmänna trenden inom socialt arbete, att klienterna allt mer bör få vara delaktiga i beslutsfattande som berör deras liv (bl.a. Laitinen & Pohjola 2010). De intervjuade socialarbetarna poängterade vidare att det är viktigt att funktionshindrade kan fungera jämlikt i samhället och göra samma saker som alla andra, med en början i helt vardagliga saker. En av socialarbetarna beskrev det så här:

På nåt sätt tänker jag att är inte delaktighet i sig självt ett argument, att, att det kommer ändå från mänskliga rättigheter och de grundläggande rättigheterna att det där... Det är just det här liksom, som jag tänker på så där att, att man skulle kunna fungera som vem som helst i samhället.

(Socialarbetare nr. 1)

De intervjuade socialarbetarnas syn på delaktighet går helt i linje med Sens (1999) och Nussbaums (2011) kapacitetsperspektiv. Självbestämmande är en central del av kapacitetsperspektivet, vilket framträder i Sens (1999) exemplifierande jämförelse av en person som fastar och en som svälter. En respondent påpekade också, i likhet med Nussbaum (2011), att allas självbestäm-



mande är lika viktigt, oavsett om man skulle behöva assistans med att utöva det eller inte.

När det gäller graden av funktionshindrades delaktighet ansåg ingen av de intervjuade socialarbetarna att situationen var entydigt bra. Ett par framställde situationen som tudelad, så att en del personer med funktionshinder är delaktiga och andra inte är det. Andra respondenter såg däremot situationen som dålig och enligt dem är funktionshindrade en grupp som riskerar att marginaliseras i dagens konkurrenssamhälle. Flera av socialarbetarna menade att mycket fortfarande borde förbättras, men samtidigt var de överens om att trenden är positiv. Många lyfte upp handikapporganisationernas och de kommunala handikapprådets betydelse för funktionshindrades delaktighet och möjligheter att vara delaktiga, bli hörda och kunna påverka. Några av socialarbetarna i landsbygdskommunerna beklagade sig dock över att föreningslivet var småskaligt och splittrat, medan respondenten från den största kommunen berättade om ett aktivt handikappråd och ett stort antal föreningar på orten. De kommunala handikapprådets betydelse framhölls också av några andra respondenter och i en del av kommunerna hade socialarbetarna också nära kontakt med handikapprådet.

Vidare betonade flera intervjupersoner vikten av att de funktionshindrade får komma till tals inom handikappservicen, det vill säga att tjänstemän inte borde tala över huvudet på klienten och att besluten inte borde fattas utan att möta klienten. I stället bör klienterna involveras och ges möjlighet att

påverka sådana beslut som berör dem själva. Några av de intervjuade påpekade att det som de, i egenskap av socialarbetare, kanske skulle anse vara en bra lösning, inte nödvändigtvis motsvarade klientens egen åsikt om det bästa alternativet. Därför ansåg de det som viktigt att utgå från individen själv och i kontakten med klienterna betonades vikten av ett ömsesidigt förtroende.

#### *Hinder för och befrämjande av funktionshindrades delaktighet*

Den andra forskningsfrågan gällde vilka problem eller hinder som socialarbetare ser för funktionshindrades delaktighet och vad de anser att borde göras för att befrämja delaktigheten. Respondenterna framhöll att flera olika faktorer spelar in när det gäller funktionshindrades delaktighet, något som även framkommer i kapabilitetsperspektivet (bl.a. Mitra 2006). För det första lyfte alla socialarbetare upp den fysiska miljöns otillgänglighet som ett hinder för funktionshindrades delaktighet. Speciellt i fråga om offentliga byggnader ansågs detta problematiskt, men även i fråga om bostadshus. Socialarbetarna framhöll att tillgänglighetsaspekter borde beaktas mer då olika byggnader byggs eller renoveras och ett par av dem efterlyste flera lämpliga bostäder för funktionshindrade i den egna kommunen. Begränsad rörlighet sågs också som ett hinder för funktionshindrades delaktighet. Alla framhöll färdtjänstens betydelse för funktionshindrades möjligheter att röra sig utanför hemmet, speciellt på landsbygden där kollektiv trafik i princip saknas, människorna bor utspridda och avstånden är långa.

En handfull av respondenterna framhöll att människors attityder och fördomar ofta är ett problem med tanke på funktionshindrades delaktighet. Människor vet kanske inte hur de ska bete sig då de möter en funktionshindrad person, så de ryggar tillbaka och tar avstånd. Flera socialarbetare menade också att andra människor kan vara avundsjuka på de funktionshindrade och den service de är berättigade till, fastän avsikten med servicen endast är att försöka nå en större jämlikhet. Några socialarbetare uttryckte sin bestörtning över att gammalmodiga åsikter om funktionshindrade som ”dumma” fortfarande sitter djupt rotade och över att utvecklingsstörning ibland till och med betraktas som något syndigt och skamligt. Omgivningens attityder, fördomar och dåliga bemötande var också något som de funktionshindrade i intervjustudien av Törnbohm, Törnbohm och Stibrant Sunnerhagen (2013) lyfte fram som betydande hinder för sin delaktighet. Alla respondenterna i den här studien efterlyste en attitydförändring i samhället och ett par av dem framhöll också vikten av funktionshindrade barns integrering i vanliga skolor eftersom det har en attitydförändrande verkan. Flera av socialarbetarna uttryckte en stark oro för att värderingarna i samhället hårdnar, att det numera är pengar som avgör och att man börjar värdera människor olika.

Många av de intervjuade menade att bristen på serviceformer kan utgöra ett problem för funktionshindrades delaktighet, speciellt ifråga om mer sällsynta serviceformer såsom tolkservice. Dessutom finns det grupper som saknar lämpliga serviceformer, exempelvis nämndes personer med psykosociala

funktionshinder. Även om en viss serviceform kunde beviljas, finns det kanske ingen som kan producera servicen i praktiken. Liknande problematik sades gälla även för personlig assistans; några socialarbetare påpekade att det råder brist på assistenter och assistentvikarier. Socialarbetarna betraktade rättigheten till personlig assistans som mycket viktig; den ansågs ha utformats just med funktionshindrades delaktighet i åtanke. Att rättigheten för några år sedan dessutom blev subjektiv ansågs vara rentav banbrytande. Många av socialarbetarna önskade ändå att systemet med personlig assistans skulle förbättras, till exempel så att det skulle finnas flera olika alternativ att ordna personlig assistans samt att rättigheten skulle utvidgas att gälla flera funktionshindrade och att timantalet skulle öka. Ifall det beviljade antalet assistenttimmar är för litet, kan nämligen också detta vara ett hinder för delaktighet. Behovet av personlig assistans sades ha ökat under åren och ökningen förutspåddes fortsätta. Socialarbetarna påtalade också olika brister och utvecklingsbehov i det existerande handikapps-servicesystemet. Några av socialarbetarna beklagade sig över att lagstiftningen i vissa avseenden var otydlig och begränsad, så att den inte tillät tillräckligt individuella lösningar eller omfattade alla funktionshindrade. Därmed efterlystes mer tydlighet och klarare gränsdragningar men också att flera rättigheter skulle bli subjektiva.

Ett typiskt drag för kapabilitetsperspektivet är att det hjälper att förstå också de ekonomiska orsakerna och konsekvenserna av ett funktionshinder, speciellt på individnivå. Den här aspekten tangerades dock väldigt lite av de intervjuade socialarbetarna, trots att det

är ett av de livsområden där funktionshindrade människor upplever sig som mest diskriminerade (t.ex. Törnbom m.fl. 2013). Bara någon enstaka respondent nämnde begränsningar i fråga om funktionshindrades sysselsättning. Det här kan ses som ett tecken på en sådan bristande tilltro till funktionshindrades möjligheter som tidigare nämndes. I studien av Solstad Vedeler och Mossige (2010) framkom att tjänstemäns bristande tilltro till funktionshindrades sysselsättningsmöjligheter kan utgöra ett hinder för dem att komma ut i arbetslivet. Enligt Morris (2005) förväntas kanske inte funktionshindrade ens kunna delta i arbetslivet och enligt henne kan risken bli att funktionshindrade inte heller förväntas kunna vara delaktiga till exempel i fråga om familjeliv. Måhända var det här en orsak till att ingen av de intervjuade berörde frågan om funktionshindrade som föräldrar.

När socialarbetarna tillfrågades varför de tyckte att funktionshindrades delaktighet ska befrämjas, var den första reaktionen ofta ren förvåning över att ens behöva motivera något som de såg som självklart. Alla de intervjuade framhöll att jämlikhet är a och o, både som ett mål att sträva till och som en grund för människosynen. Alla människors lika värde betonades starkt. Törnboms, Törnboms och Stibrant Sunnerhagens (2013) studie visade att funktionshindrade själva också starkt framhöll viktigen av att bli bemötta och behandlade jämlikt. Jämlikhet, framför allt jämlika möjligheter, är något av det allra viktigaste också när det gäller kapabilitetsperspektivet. Även på den här punkten kunde man se en tydlig parallell till Sens (1999) och Nussbaums (2011) tanke-

gångar. En liknande parallell framkom i att socialarbetarna poängterade att självbestämmande, jämlikhet och delaktighet ingår i de mänskliga rättigheterna. Med jämlikhet menade de bland annat att alla, oavsett funktionshinder, borde ha samma möjligheter att fungera i samhället. En av socialarbetarna uttryckte det så här:

Nå, men, det handlar ju bara på nå sätt väldigt enkelt om det här... som en *jämlikhetstanke*, jag menar, alla människor ska ha samma värde, samma möjligheter, det finns ju i allt från grundlagen till... [---] jag menar, tanken är ju att alla människor ska ha samma möjlighet [---] att forma sitt liv och välja vad man gör, och hur man bor, och vad man jobbar med, enligt intresse o förmåga. (Socialarbetare nr 9.)

En strävan att öka jämlikheten människor emellan ansågs av socialarbetarna vara den klart viktigaste motiveringen till att befrämja funktionshindrades delaktighet. En del såg därmed också att syftet med deras eget arbete låg i att befrämja jämlikhet och delaktighet. Flera av socialarbetarna gladdes över att handikappfrågorna uppmärksammats och fått mer synlighet i samhället under de senaste åren. De menade att det är viktigt att fortsätta öka den här medvetenheten i samhället i stort. En socialarbetare varnade för att om man börjar tumma på rättigheten till jämlikhet och delaktighet av ekonomiska eller andra skäl, så kan man inte längre tala om ett välfärdssamhälle. Beslutfattarna, speciellt på kommunal nivå, ansågs här vara i en nyckelposition och det sågs som viktigt att de är medvetna om handikappfrågor och har kunskap om realiteterna inom den kommunala

handikappservicen samt den lagstiftning som styr den. Några av socialarbetarna önskade öka medvetenheten även på gräsrotsnivån bland de funktionshindrade själva, till exempel angående personlig assistans, men även bland föräldrarna till funktionshindrade barn och bland alla som på olika sätt arbetar med och för funktionshindrade. En socialarbetare påpekade dessutom vikten av forskning för förändringar i detta avseende.

#### *Gräsrotsbyråkratins roll inom handikappservicen*

Den tredje forskningsfrågan gällde själva tillämpningen av handikappservicelagstiftningen på lokal nivå, om det finns stora variationer mellan kommunerna, vad orsakerna till detta i så fall kan vara och vilken roll gräsrotsbyråkratin har. Skillnaderna i behandlingsprocessen inom den kommunala handikappservicen visade sig vara rätt små mellan de kommuner som ingick i urvalet. De ansökta serviceformerna var också i stor utsträckning desamma. Färdtjänsten var något som alla socialarbetare tog upp och de flesta uppgav att den också var den mest ansökta serviceformen. De närmast mest ansökta serviceformerna var bostadsomändringar och personlig assistans. Utöver de här uppgav socialarbetarna att klienterna även ansökte om bland annat olika hjälpmedel, närståendevård samt talterapi och teckenspråksundervisning.

De intervjuade socialarbetarna påvisade många likheter med de gräsrotsbyråkrater som Lipsky (2010) beskriver. För det första har socialarbetarna en stor inverkan på klienternas liv, eftersom de oftast självständigt handlägger besluten

inom den kommunala handikappservicen. Beslutet föregås dock av att socialarbetaren utreder det individuella servicebehovet genom att bedöma klientens funktionsförmåga och granska ifall kriterierna för beviljande av den sökta serviceformen uppfylls. Flera av de intervjuade socialarbetarna påpekade att bedömningen ingalunda alltid är så lätt att göra. Vid mera oklara fall uppgav alla socialarbetarna att de därför ofta samarbetar med kollegor inom kommunens socialsektor och/eller i närliggande kommuner. De flesta hade ett etablerat nätverk som stöd och det här uppgav de som väldigt värdefullt. En av respondenterna framhöll också vikten av ett ömsesidigt förtroende mellan socialarbetare och klient. I och med den nära kontakten till klienterna är det ofta gräsrotsbyråkraterna som får ta emot feedbacken från klienterna. Ett par av socialarbetarna berättade om positiv feedback som de hade fått men eventuell negativ feedback nämndes inte.

Precis som Lipsky (2010) konstaterade i fallet med gräsrotsbyråkrater styrs även socialarbetarnas arbete uppifrån genom lagstiftning, vilket också till exempel Raunio (2004) intygar. Den, och de riktlinjer som socialarbetarna har för att tillämpa lagstiftningen, är också föränderliga över tid. En av de intervjuade socialarbetarna hade inlett sin karriär redan innan Handikappservicelagen trädde i kraft (d.v.s. före 1987) och flera av socialarbetarna tog upp de förändringar i lagstiftningen som ägt rum under de allra senaste åren. Gräsrotsbyråkraters arbete är dessutom väldigt beroende av de resurser som finns till förfogande i form av ekonomiska medel samt i form av tid och personalresurser

(Lipsky 2010). Kanske är det just här som parallellen mellan gräsrotsbyråkrater och socialarbetare blir tydligast. Några av socialarbetarna önskade att personalstyrkan skulle vara större, eftersom de upplevde att arbetsbördan var för tung och att tiden knappt räckte till (jfr Saarinen m.fl. 2012). Det här sades leda till utdragna beslutsprocesser och minskade möjligheter att tänka över besluten. Det ansågs också viktigt att socialarbetarna själva skulle ha möjlighet att vara mera ”ute på fältet” och hållas à jour i fråga om sin egen kompetens. Den främsta resursbristen sades dock gälla de ekonomiska resurserna. Majoriteten av de intervjuade menade visserligen att resurserna i regel räckte till för att trygga i alla fall de subjektiva rättigheterna, men å andra sidan får ju inte de här rättigheterna nekas på grund av resursbrist. Flera socialarbetare intygade dock, nästan i samma andetag, att resurserna ändå inte alltid räcker till, och speciellt icke-subjektiva rättigheter sades lätt bli lidande. Några respondenter påpekade att behoven och mängden ansökningar ständigt ökar men att resurserna inte ökar i samma takt. Därför blir förhållandet mellan mängden ansökningar och till buds stående resurser skevt. En del socialarbetare, speciellt de som hade lång arbetserfarenhet, hade sett det här redan en längre tid och befarade att situationen inte kommer att förbättras. En av dem menade att man under hennes långa karriär bara gått från en ekonomisk depression till en annan och att den så kallade goda tiden egentligen inte funnits utan att socialarbetarna hela tiden utsatts för sparkrav.

Enligt Lipsky (2010) tenderar gräsrotsbyråkrater ofta att vara speciellt under lupp eftersom de använder och avlönas

med offentliga medel. Han menar att de dessutom ofta utsätts för effektivitetskrav och befinner sig i en klämd situation mellan resurserna och de förpliktelser och förväntningar som hör till arbetet samt viljan att göra ett bra arbete. Det här kom också tydligt fram i många av intervjuerna i den här studien. Flera av socialarbetarna berättade att det kommit sparkrav uppifrån, från den kommunala ekonomiförvaltningen och från beslutsfattarehåll. På en del håll hade man krävt att socialarbetarna noggrant skulle motivera olika punkter i budgeten och eventuella konsekvenser av nedskärningar. Det här verkade också vara ett årligen återkommande, och väldigt frustrerande, fenomen då budgeten gjordes upp. Dragkampen om resurser upplevdes som något som inte borde höra hemma inom socialt arbete och som gjorde att arbetet inte längre kändes lika meningsfullt. Några av socialarbetarna berättade att de budgeterade medlen i deras kommun inte var tillräckliga utan att pengarna tog slut redan några månader före årets slut. Då var man tvungen att vara extra återhållsam, starkt prioritera och försöka fördela resurserna på bästa sätt. Det här kan exemplifieras genom följande uttalande:

Nå det menar jag, att nu t.ex. fick vi en sträng förordning... tyvärr har man gjort... ifjol så att, att, en sådan budget, att anslagen redan har använts, och vi har här ännu en och en halv månad kvar av det här året, så vi måste nu liksom lite eftertänksamt då göra besluten, men om vi nu går enligt lagen, så inte får det ju, eller så här skulle man ju inte få göra. Vi måste här fundera, att hur, hur vi ska göra de här.

(Socialarbetare nr. 5)

Socialarbetarna påpekade dock att de subjektiva rättigheterna hur som helst inte får nekas på grund av resursbrist, så ibland var de helt enkelt tvungna att överskrida budgeten och begära tilläggsanslag. En del upplevde att de blev skuldbelagda ifall budgeten överskreds, vilket innebar att de i mån av möjlighet försökte skjuta upp beviljandet av olika stödformer till nästa budgetår. Många av respondenterna brukade också försöka informera beslutsfattarna om behovet av mer resurser genom att berätta om sitt arbete och om vilka serviceformer budgetmedlen inte räckte till. Det verkade trots allt som om de flesta ändå tyckte om sitt arbete och upplevde det som givande.

#### AVSLUTNING OCH DISKUSSION

Syftet med den här presenterade undersökningen har varit att belysa hur österbottniska socialarbetare upplever att principen om delaktighet förverkligas för funktionshindrade i dagens samhälle. Resultaten visar att bilden av funktionshindrades delaktighet är ganska tudelad. Å ena sidan sågs funktionshindrade som aktiva, eller potentiellt aktiva medborgare, medan de å andra sidan samtidigt ansågs vara i behov av stöd och service. Delaktighet beskrevs av socialarbetarna som en rättighet och möjlighet att forma sitt liv som man önskar, och de framhöll att det här borde vara möjligt för alla. Socialarbetarnas svar och betoning av allas jämlikhet, framför allt i möjligheter, går helt i linje med Sens (1999) och Nussbaums (2011) kapabilitetsperspektiv. Socialarbetarna framhöll också att delaktighet innebär att man kan komma till tals och att man kan påverka speciellt så-

dana beslut som berör en själv. Märkligt nog var det ändå mindre än hälften som nämnde den individuella serviceplanen trots att denna är en central del av det sociala arbetet och trots att den uttryckligen ska göras tillsammans med klienten och vara ett sätt för klienten att kunna påverka de beslut som berör honom eller henne själv (jfr bl.a. Laitinen & Pohjola 2010). Serviceplanens betydelse inom handikappservicen har dessutom förstärkts genom en revidering av lagstiftningen 2009.

Socialarbetare förväntas utöver sitt dagliga arbete också engagera sig i samhällsreliga frågor (t.ex. Laitinen & Pohjola 2010). Min studie ger dock en bild av att socialarbetare verkar vara så upptagna med sitt dagliga arbete att de, kanske på grund av tidsbrist, inte verkar vara så upplysta om vad som är på gång på den handikappolitiska agendan på en mer allmän nivå. Kanske därför verkade en del av respondenterna också ha svårt att forma framtidsvisioner. Flera av dem påpekade visserligen att handikappfrågorna fått ökad uppmärksamhet under de senaste åren men ingen nämnde till exempel FN-konventionen trots dess grundläggande betydelse och trots att handikapporganisationernas kamp för att Finland skulle ratificera den till alla delar pågått ända sedan den undertecknades 2007. Det handikappolitiska programmet (Social- och hälsovårdsministeriet 2010) eller aktuella utvecklingsprojekt för handikappservicen nämndes inte heller i någon större utsträckning. På tal om svårigheten att bedöma klienternas funktionsförmåga nämndes inte heller möjligheten till vägledning i något klassificeringssystem, såsom WHO:s klassifikation av funktionstillstånd, funktionshinder



och hälsa ICF (WHO 2001). Det här är beklagligt, för enligt Welch Saleeby (2007) kan just ICF:s starka betoning av funktionshindrades möjligheter till delaktighet i kombination med kapacitetsperspektivet öka förståelsen för den verklighet funktionshindrade lever i och hjälpa speciellt socialarbetare i deras dagliga arbete.

När socialarbetarna tillfrågades om vilka problem eller hinder de såg för funktionshindrades delaktighet, tog alla respondenter först och främst fasta på olika former av otillgänglighet samt fördomar och hårdnande attityder i samhället. Att just de här hindren omnämndes mest ger dock intrycket av att merparten av de hinder socialarbetarna ser är sådana som egentligen är ganska oberoende av dem själva och deras dagliga arbete. Faktorer som däremot var direkt kopplade till den kommunala handikappservicen, såsom brist på olika serviceformer, omnämndes i mindre utsträckning i termer av att utgöra hinder för delaktighet. Ändå framgick det i andra sammanhang under intervjuerna att till exempel resursbristen var ett problem i många av kommunerna i mitt urval, men socialarbetarna kopplade mer sällan ihop det här som ett faktiskt hinder för funktionshindrades delaktighet. Därmed signalerar de också att de själva inte upplever sig kunna göra särskilt mycket för att förbättra situationen.

De problem och hinder för funktionshindrades delaktighet som påtalades hängde också tydligt samman med synen på hur delaktigheten skulle kunna befrämjas. Framför allt efterlystes ökad tillgänglighet och en attitydförändring i samhället. Därtill framfördes en del

förbättringsförslag gällande det existerande handikappservicesystemet. Det visade sig att socialarbetarna hade många förtjänstfulla förslag på hur funktionshindrades delaktighet kunde förbättras. Socialarbetarna innehar en unik position som implementerare av handikapplagstiftningen samtidigt som de befinner sig nära klienterna. Med det här utgångsläget har de en särskild kunskap om handikappservicesystemet men också kunskap om de lokala förhållandena och utvecklingsbehoven. Därmed vore det motiverat att de skulle ha bättre resurser, först och främst förstås för att kunna trygga den service klienterna behöver, men också i form av tid så att de kunde betjäna klienterna på bästa sätt och själva orka bättre i sitt arbete. Dessutom kunde mera resurser frigöra tid för socialarbetarna att hålla sig à jour med vad som är på gång inom handikappolitiken. Då kunde de också bidra med sin kunskap till utvecklandet av handikappolitiken tillsammans med de funktionshindrade själva och med beslutsfattare, inte minst på lokal nivå. Det här kunde till exempel ske i form av en medborgarjury, likt den som Raisio, Valkama och Peltola (2014) presenterar i sin studie, där de olika parterna kunde mötas och diskutera. I viss mån kanske socialarbetarna redan nu involveras i olika utvecklingsprojekt, men min studie indikerar att detta kunde göras ännu mera.

Den här studien påvisade egentligen inte några stora kommunvisa skillnader vad gäller tillvägagångssätt eller behandlingsprocesser. När det gäller den så kallade gräsrotsbyråkratin framträdde likheterna tydligast i att också socialarbetarnas arbete är starkt beroende av de resurser som står till buds i form av

ekonomiska medel, tid och personalresurser. Därtill påvisade den här intervjustudien, i likhet med studien om socialarbetares upplevda arbetsbörda (Saarinen m.fl. 2012), att många kände att de befann sig i en klämd situation mellan klienterna och systemet. I vissa avseenden skilde sig dock bilden av socialarbetare som min studie påvisade från Lipskys beskrivning av gräsrotsbyråkrater, för ingen av de intervjuade socialarbetarna gav till exempel några som helst signaler på att utöva kontroll över klienterna. Tvärtom, bland många av de intervjuade genomsyrades förhållningssättet till klienterna av en omsorg och en vilja att hjälpa. Det här var i alla fall den bild som många av socialarbetarna gav utåt och det ligger i linje med Raunios (2004) syn på en sparsam förekomst av kontrollutövning inom socialt arbete. Men fastän socialarbetarna inte själva skulle säga sig utöva den typ av kontroll Lipsky (2010) talar om, betyder det inte att man inte kanske högre uppifrån förvaltningen utövar en viss kontroll över klienterna, och varför inte då också över socialarbetarna.

En annorlunda bild kunde kanske fås fram om man frågade vilka upplevelser klienterna själva har. Skillnaderna som framträdde torde i alla fall delvis förklaras av att Lipsky (2010) utgår från en amerikansk kontext. Den finländska kontexten har dock förändrats de senaste åren och står inför nya förändringar inte minst i och med kommunreformen och omorganiseringen av social- och hälsovården. Det här kommer också att påverka handikappservicen, men det är svårt att förutspå exakt hur. I större kommuner och social- och hälsovårdsstrukturer kan det vara svårare för socialarbetarna att behålla den

viktiga, nära och förtroendefulla kontakten till klienterna. Ett större befolkningsunderlag kan dock förhoppningsvis ge en större och stabilare grund med tanke på resurser till handikappservicen. Färre enheter kan också bidra till en ökad enhetlighet i fråga om olika praktiker inom handikappservicen.

Funktionshindrades delaktighet har tidigare studerats bland annat genom att dessa själva fått berätta om sina upplevelser av att vara delaktiga (Törnbohm m.fl. 2013). Då har bland annat tillgången till olika former av handikappservice förts fram som en av de avgörande faktorerna för samhällelig delaktighet och engagemang. Socialarbetarna är i sin tur de som i praktiken beviljar dessa stödformer och deras arbete styrs, som nämnt, av lagstiftning och olika riktlinjer för dess tillämpning. Men därutöver spelar också värderingar in, både de som råder i samhället och socialarbetarnas egna värderingar och människosyn (Laitinen & Pohjola, 2010). Syftet med den här studien var att ge en djupare inblick i socialarbetarnas värld och bidra till en ökad förståelse om funktionshindrades delaktighet ur socialarbetarnas synvinkel. Därmed tillför den här studien en värdefull inblick i hur just socialarbetarna ser på människor med funktionshinder och på förutsättningarna för dessas samhälleliga delaktighet. Tidigare forskning kring relationen mellan klienter och socialarbetare på gräsrotsnivån har nämligen inte i någon större utsträckning speciellt lyft fram handikappservicens delområde inom det kommunala socialarbetet. Det kan dock hända att socialarbetarna i den här studien i intervjusituationen, medvetet eller omedvetet, framställde en viss slags bild

av verkligheten. Personligen upplevde jag ändå de intervjuade socialarbetarna som genuina och ärliga i mötena med dem. För att kunna skapa en mer heläckande bild kunde en större studie göras i framtiden och/eller så kunde man kanske inkludera även andra yrkesgrupper som arbetar med och för funktionshindrade, för handikappfrågor gäller ju inte bara det sociala området utan tangerar alla samhällsområden.

#### FOTNOTER

- 1 Förordningen om service och stöd på grund av handikapp (18.9.1987/759), Lag angående specialomsorger om utvecklingsstörda (23.6.1977/519), Lag om service och stöd på grund av handikapp (3.4.1987/380), Lag om handikappförmåner. (11.5.2007/570)
- 2 United Nations (2006) Convention on the Rights of Persons with Disabilities and Optional Protocol.
- 3 Finlands grundlag (11.6.1999/731), Lag om likabehandling (20.1.2004/21)

#### LITTERATUR

- Bellanca, Nicolò & Biggeri, Mario & Marchetta, Francesca (2011) An extension of the capability approach: Towards a theory of dis-capability. *European Journal of Disability Research* (5), 158–176.
- Cedersund, Elisabet & Olaison, Anna (2010) Care management in practice: on the use of talk and text in gerontological social work. *International Journal of Social Welfare* (19), 339–347.
- Johansson, Håkan (2008) *Socialpolitiska klassiker*. Malmö: Liber.
- Jokinen, Arja & Juhila, Kirsi (red.) (2008) *Sosiaalityö aikuisten parissa*. Vastapaino: Tammerfors.
- Kaikkonen, Risto & Murto, Jukka & Koskinen, Seppo & Vartiainen, Erkki & Vaarama, Marja (2013) Mitä pohjalaisille kuuluu? – Pohjanmaan alueellisen terveys- ja hyvinvointitutkimuksen (ATH) tulokset. Institutet för hälsa och välfärd (THL). <http://www.slideshare.net/THLfi/19032013-pohjanmaan-tulokset-athkaikkonenmurto>. Hämtat 5.6.2013.
- Kissow, Anne-Merete (2013) Participation in physical activity and the everyday life of people with physical disabilities: a review of the literature. *Scandinavian Journal of Disability Research*. DOI: 10.1080/15017419.2013.787369
- Laitinen, Merja & Niskala, Asta (red.) (2013) *Asiakkaat toimijoina sosiaalityössä*. Tammerfors: Vastapaino.
- Laitinen, Merja & Pohjola, Anneli (red.) (2010) *Asiakkuus sosiaalityössä*. Helsingfors: Gaudeamus.
- Lipsky, Michael (2010 [1980]) *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Marshall, Thomas Humphrey (1973 [1963]) *Citizenship and social class*. I *Sociology at the crossroads. Class, citizenship, and social development: essays by T. H. Marshall*. With an introd. by Seymour Martin Lipset. Westport, Conn: Greenwood Press.
- Mitra, Sophie (2006) The Capability Approach and Disability. *Journal of Disability Policy Studies* 16 (4), 236–247.
- Morris, Jenny (2005) *Citizenship and disabled people: A scoping paper prepared for the Disability Rights Commission*. <http://www.leeds.ac.uk/disability-studies/archiveuk/morris/Citizenship%20and%20disabled%20people.pdf>. Hämtat 8.3.2012.
- Nussbaum, Martha C. (2011) *Creating capabilities: The human development approach*. Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press.
- Platt, Lucinda (2011) *Understanding inequalities: stratification and difference*. Cambridge: Polity Press.
- Raisio, Harri & Valkama, Katja & Peltola, Elina (2014) Disability and deliberative democracy: towards involving the whole human spectrum in public deliberation. *Scandinavian Journal of Disability Research*, 16:1, 77–97
- Raunio, Kyösti (2004) *Olennaista sosiaalityössä*. Helsingfors: Gaudeamus.
- Rimmer, James H. & Riley, Barth & Wang,

- Edward & Rauworth, Amy & Jurkowski, Janine (2004) Physical Activity Participation Among Persons with Disabilities - Barriers and Facilitators. *American Journal of Preventive Medicine*, 26 (5), 419–425.
- Räty, Tapio (2010) Vammaispalvelut: vammaispalvelulain soveltamiskäytäntö. (4. rev. uppl.) Helsingfors: Kynnys ry.
- Saarinen, Arttu & Blomberg, Helena & Kroll, Christian (2012) Liikaa vaadittu? Sosiaalityöntekijöiden kokemukset työssä kuormittavuudesta ja ristiriitaisuudesta Pohjoismaissa. *Yhteiskuntapolitiikka* 77 (4), 403–418.
- Sen, Amartya (1999) Utveckling som frihet. Göteborg: Daidalos.
- Social- och hälsovårdsministeriet (2010) Vahva pohja osallisuudelle ja yhdenvertaisuudelle. Suomen vammaispoliittinen ohjelma VAMPO 2010–2015. Publikationer 4. Helsingfors: Social- och hälsovårdsministeriet.
- Solstad Vedeler, Janikke & Mossige, Svein (2010) Pathways into the labour market for Norwegians with mobility disabilities. *Scandinavian Journal of Disability Research* 12 (4) 257–271.
- Statsrådets redogörelse om handikappolitiken 2006 (2006) Publikationer 10. Helsingfors: Social- och hälsovårdsministeriet.
- Trani, Jean-Francois & Bakhshi, Parul & Bellanca, Nicolò & Biggeri, Mario & Marchetta, Francesca (2011) Disabilities through the Capability Approach lens: Implications for public policies. *European Journal of Disability Research* (5), 143–157.
- Trost, Jan (2010) Kvalitativa intervjuer. Lund: Studentlitteratur.
- Tuomi, Jouni & Sarajärvi, Anneli (2002) Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Helsingfors: Tammi
- Törnbohm, Karin & Törnbohm, Marie & Stibrant Sunnerhagen, Katharina (2013) Experiences of Participation in a Swedish Society Among Adults With Cerebral Palsy or Spina Bifida: Involvement and Challenges. *Journal of Social Work in Disability & Rehabilitation* 12 (4) 256–271.
- Verdonschot, M. M. L. & de Witte, L. P. & Reichrath, E. & Buntinx, W. H. E. & Curfs, L. M. G. (2009a) Impact of environmental factors on community participation of persons with an intellectual disability: a systematic review. *Journal of Intellectual Disability Research* 53 (1), 54–64.
- Verdonschot, M. M. L. & de Witte, L. P. & Reichrath, E. & Buntinx, W. H. E. & Curfs, L. M. G. (2009b) Community participation of people with an intellectual disability: a review of empirical findings. *Journal of Intellectual Disability Research* 53 (4), 303–318.
- Vick, Andrea & Lightman, Ernie (2010) Barriers to employment among women with complex episodic disabilities. *Journal of Disability Policy Studies* 21 (2), 70–80.
- Welch Saleeby, Patricia (2007) Applications of a Capability Approach to Disability and the International Classification of Functioning, Disability and Health (ICF) in Social Work Practice. *Journal of Social Work in Disability & Rehabilitation*, 6 (1-2), 217–232.
- WHO (2001) International Classification of Functioning, Disability and Health: ICF Genève: WHO.
- WHO (2011) World report on disability. Genève: WHO. [http://whqlibdoc.who.int/publications/2011/9789240685215\\_eng.pdf](http://whqlibdoc.who.int/publications/2011/9789240685215_eng.pdf). Hämtat 24.4.2012.
- Yeung, Polly H. Y. & Passmore, Anne E. & Packer, Tanya L. (2008) Active citizens or passive recipients: How Australian young adults with cerebral palsy define citizenship. *Journal of Intellectual & Developmental Disability* 33 (1), 65–75.